

AVALIAÇÃO EXTERNA E BONIFICAÇÃO DOCENTE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “EDUCA SÃO LUÍS” À LUZ DO SEAMA E SAEB

Jadson Gabriel da Silva Sousa¹ Kelly de Sant Anna Magalhães da Fonseca²

¹ Mestrando em Educação - Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: jadsongabrieldasilvasousa@gmail.com

² Mestranda em Educação - Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: magalhaesdafonsecaadv@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa o Programa “Educa São Luís”, política municipal de bonificação docente vinculada ao desempenho dos estudantes em avaliações externas de larga escala (SEAMA e SAEB/IDEB). A partir de uma abordagem qualitativa e análise documental, examinam-se os dispositivos legais do programa, especialmente o Decreto Municipal nº 61.353/2025, que regulamenta a concessão de premiações financeiras com base em metas de proficiência e condicionalidades processuais. O estudo demonstra que o programa se insere na lógica da accountability gerencial, convertendo resultados avaliativos em incentivos monetários e condicionando a autonomia pedagógica à adesão a protocolos centralizados. Discutem-se as implicações dessa modelagem, como a focalização em séries específicas, a pressão sobre professores, a potencial distorção curricular e a transformação da avaliação em instrumento de regulação, em detrimento de sua função formativa. Conclui-se que, apesar de apresentado como mecanismo de valorização docente, o programa prioriza uma racionalidade performativa, fragmentando o coletivo escolar e desvinculando-se de uma concepção ampla de qualidade educacional, que incluiria carreira, formação e condições de trabalho.

PALAVRAS – CHAVE: Avaliação externa; Accountability; Educa São Luís; Bonificação docente.

EVALUACIÓN EXTERNA Y BONIFICACIÓN DOCENTE: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA “EDUCA SÃO LUÍS” A LA LUZ DEL SEAMA Y SAEB

RESUMEN

Este artículo analiza el Programa “Educa São Luís”, una política municipal de bonificación docente vinculada al desempeño de los estudiantes en evaluaciones externas a gran escala (SEAMA y SAEB/IDEB). A partir de un enfoque cualitativo y análisis documental, se examinan los dispositivos legales del programa, en especial el Decreto Municipal nº 61.353/2025, que regula la concesión de premios financieros con base en metas de proficiencia y condicionalidades procesales. El estudio demuestra que el programa se inscribe en la lógica de la accountability gerencial, convirtiendo los resultados evaluativos en incentivos monetarios y condicionando la autonomía pedagógica

a la adhesión a protocolos centralizados. Se discuten las implicaciones de este diseño, como el enfoque en grados específicos, la presión sobre los docentes, la potencial distorsión curricular y la transformación de la evaluación en instrumento de regulación, en detrimento de su función formativa. Se concluye que, aunque se presenta como mecanismo de valorización docente, el programa prioriza una racionalidad performativa, fragmentando el colectivo escolar y desvinculándose de una concepción amplia de calidad educativa, que incluiría carrera, formación y condiciones de trabajo.

Palabras clave: Evaluación externa; Accountability; Educa São Luís; Bonificación docente

EXTERNAL EVALUATION AND TEACHER BONUS: AN ANALYSIS OF THE “EDUCA SÃO LUÍS” PROGRAM IN THE LIGHT OF SEAMA AND SAEB

ABSTRACT

This article analyzes the “Educa São Luís” Program, a municipal teacher bonus policy linked to student performance in large-scale external evaluations (SEAMA and SAEB/IDEB). Using a qualitative approach and documentary analysis, it examines the program’s legal provisions, especially Municipal Decree No. 61.353/2025, which regulates the granting of financial awards based on proficiency goals and procedural conditionalities. The study demonstrates that the program fits into the logic of managerial accountability, converting evaluation results into monetary incentives and conditioning pedagogical autonomy on adherence to

centralized protocols. The implications of this design are discussed, such as the focus on specific grades, pressure on teachers, potential curricular distortion, and the transformation of evaluation into a regulatory instrument, to the detriment of its formative function. It concludes that, although presented as a mechanism for teacher valorization, the program prioritizes a performative rationality, fragmenting the school collective and disconnecting from a broad conception of educational quality, which would include career, training, and working conditions

Keywords: External evaluation; Accountability; Educa São Luís; Teacher bonus

1. INTRODUÇÃO

Avaliações externas de caráter censitário configuram, no Brasil e em diversos países, um instrumento central para o desenvolvimento de políticas públicas, visando monitorar, controlar e orientar programas e projetos educacionais. Seus resultados são utilizados pelo Ministério da Educação (MEC), pelas secretarias estaduais e municipais e por gestores escolares e coordenadores pedagógicos como subsídio para o diagnóstico das redes de ensino, na busca pela garantia de qualidade em todas as etapas da educação básica. Contudo, a efetividade e os impactos dessas políticas são mediados e reinterpretados pelos atores responsáveis por sua implementação no cotidiano das escolas.

O município de São Luís implementa um sistema de avaliações externas mesclado por distintas esferas administrativas, que compõem um diagnóstico multidimensional da educação básica. No âmbito municipal, destaca-se o SAEV – Sistema de Avaliação Educar pra Valer. Conforme documentado por Costa (2025) em sua análise sobre o programa “EpV - Educar pra Valer” na rede municipal de São Luís, trata-se de um sistema informatizado de avaliação

externa, desenvolvido e adotado no âmbito do programa EpV em parceria com a Associação Bem Comum e a Fundação Lemann. O SAEV aplica testes objetivos de Língua Portuguesa e Matemática para alunos do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental, além de testes de leitura oral (fluência). A avaliação é aplicada em ciclos nos anos iniciais (2º ao 5º ano) e gera relatórios de resultados para escolas e municípios, utilizados para diagnóstico, planejamento pedagógico e monitoramento das metas do programa, com ênfase em intervenções pontuais a partir da análise da fluência em leitura. No plano nacional, o SAEB-Sistema de Avaliação da Educação Básica avalia os 5º e 9º anos e 3º ano do ensino médio, sendo a base para o cálculo do IDEB – indicador central para a fixação de metas e para políticas de accountability e premiação, como o programa “Educa São Luís”. Em âmbito estadual, o SEAMA - Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão, avalia os 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, servindo também como referência para bonificações vinculadas ao desempenho. Conforme analisado por Costa (2025), trata-se de uma avaliação externa de larga escala aplicada em parceria com o CAEd/UFJF, que gera dados utilizados no

planejamento educacional e na distribuição do ICMS Educacional no estado do Maranhão. Por fim, integrado ao CNCA (Compromisso Nacional Criança Alfabetizada), a avaliação da Plataforma PARC foca especificamente na alfabetização dos alunos do 2º ano. Enquanto o SAEV atua como ferramenta interna de gestão do processo de ensino, o SAEB e o SEAMA funcionam predominantemente como instrumentos externos de gestão de resultados e prestação de contas, esse conjunto gera uma dinâmica complexa na rede.

Tais mecanismos, juntamente com a accountability, termo frequentemente traduzido como “prestação de contas” ou “responsabilização” consolidaram-se como ferramentas de gestão e regulação dos sistemas de ensino, tornando gestores, escolas e professores corresponsáveis pelos resultados obtidos. No contexto brasileiro, esse modelo materializou-se de forma emblemática em torno do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que, a partir de 2007, passou a ser o principal indicador de qualidade, associado à fixação de metas bianuais para escolas e redes de ensino. Conforme assinala Schneider (2019, p. 470), “os documentos da reforma procuram criar o que Jameson (1997) denomina de hegemonia discursiva em torno das mudanças requeridas”, promovendo uma narrativa de participação e transparência vinculada à accountability, mas que, na prática, orienta-se por uma lógica gerencial.

Conforme Freitas (2018), as políticas educacionais não ocorrem de maneira neutra; elas são postas em meio aos interesses do capital, alinhando-se a um projeto global que articula fundações, institutos e organismos internacionais, visando à subordinação da escola pública à lógica do mercado. Essa lógica mercantil se estabelece a partir da agenda neoliberal, definida por Harvey (2008, p. 12) como:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [...] se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. (Harvey, 2008, p. 12).

Nessa perspectiva, a criação de programas de bonificação docente atrelados a avaliações externas insere-se no movimento mais amplo de mercantilização da educação. Nesse processo, o Estado ao instituir a lógica de competição, performance e responsabilização individualizada, transfere para professores e escolas a responsabilidade por resultados que são fortemente influenciados por fatores estruturais e socioeconômicos.

Assim, o surgimento de programas de bonificação configura-se como ferramenta para garantir maiores desempenhos e propagar as características empresariais na educação. Exemplos desta tendência têm sido implementados em diversas redes municipais e estaduais, como o Prêmio Escola Nota Dez, no Ceará, e o Programa de Bonificação por Resultados (PBR), no estado de São Paulo. Dessa forma, o programa “Educa São Luís” emerge como mecanismo municipal para operacionalizar a lógica da accountability, ao vincular diretamente a remuneração de professores e gestores ao desempenho dos alunos nas avaliações externas de larga escala. Este artigo tem como objetivo analisar os critérios e os mecanismos desse programa de bonificação, tomando como base os resultados do SEAMA e

do SAEB/IDEB. Busca-se compreender como os dispositivos legais do programa, em especial o Decreto Municipal nº 61.353/2025 traduzem indicadores de proficiência em categorias de premiação financeira, e quais as implicações desse modelo de responsabilização com incentivos para a gestão escolar e a prática docente na rede municipal de São Luís.

2. CAMINHOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, a pesquisa se baseia em uma abordagem qualitativa, que conforme Filho e Gamboa (2007), busca compreender a ação humana a partir do significado que o próprio indivíduo lhe atribui, do tipo análise documental. Esta, conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 174), caracteriza-se por ter “a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Adotando uma abordagem crítico-descritiva que, além de descrever sistematicamente os documentos normativos do programa “Educa São Luís”, submete seus conteúdos a uma análise interpretativa e problematizadora.

Os documentos de fontes primárias que constituem o corpo principal da análise são documentos normativos municipais e técnicos de avaliação externa. Como afirmam Marconi e Lakatos (2003, p. 174), a pesquisa documental caracteriza-se por ter “a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Como fonte central, adota-se o Decreto Municipal nº 61.353/2025, que regulamenta o Prêmio de Desempenho Educacional – Educa São Luís. Complementarmente, busca-se a Lei Municipal nº 7.686/2024, que institui o programa. Em seguida, como documentos de sustentação técnica e métrica, utilizam-se os editais, relatórios técnicos e manuais do SAEB e do SEAMA, disponíveis nos portais oficiais do INEP e da SEDUC/MA, respectivamente. Esses

materiais permitem compreender em detalhe os critérios de avaliação que fundamentam a concessão das bonificações.

Os procedimentos de análise de dados seguirão a técnica de Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (1977), percorrendo três etapas principais:

1. Pré-Análise: Consiste em estabelecer “contacto com os documentos a analisar e em conhecer o texto, deixando-se invadir por impressões e orientações” (Bardin, 1977, p. 96). Esta fase organiza as primeiras leituras e a preparação do material.

2. Exploração do Material (Codificação): Nesta fase, o texto é organizado em unidades significativas passíveis de análise sistemática. A codificação é o processo de traduzir o texto em dados estruturados, mediante recorte, agregação e enumeração (Bardin, 1977), criando categorias que permitem classificar, quantificar e interpretar o conteúdo.

3. Tratamento e Interpretação: Por fim, “o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (Bardin, 1977, p. 101). É o momento de síntese analítica e diálogo com o referencial teórico.

3. O PROGRAMA “EDUCA SÃO LUÍS”: MECANISMOS E CRITÉRIOS DE BONIFICAÇÃO

A análise dos ciclos de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 revela que as metas pertencentes a valorização docente, em especial as Metas 15 (formação superior específica) e 16 (pós-graduação e formação continuada), não foram alcançadas (Brasil, Inep, 2024). Conforme apresentado por Lourenço e Militão (2024), apesar de apresentar avanços percentuais, a meta de 100% de docentes com formação adequada em 2024 distanciou-se da realidade, com índices que, no melhor cenário, atingiram 74,9% nos anos iniciais do ensino fundamental. Na pós-graduação,

o indicador chegou a 48,1%, também aquém dos 50% almejados. Esse cenário foi agravado por fatores estruturais, como a Emenda Constitucional 95/2016, que, ao limitar gastos públicos, “provocou efeitos danosos, reduzindo repasses financeiros para a educação” (idem), e pela pandemia de COVID-19.

Apresentando um paradoxo entre a legislação nacional e a efetiva materialização de políticas, onde “o PNE é impreciso em termos utilizados, pouco específico por vezes, ora repetitivo e redundante” (Hypolito, 2015, p. 526) refletindo a fragilidade de um sistema que não garantiu os investimentos e a colaboração federativa necessários. O desafio para o PNE 2025-2035 será superar este modelo fragmentado e centralizado, construindo políticas de valorização que, de fato, articulem de forma orgânica e com financiamento adequado às dimensões da formação, da carreira, da remuneração digna e das condições de trabalho, assegurando a colaboração efetiva entre os entes federados, conforme preconizado pela meta 15 do plano anterior, mas não realizado.

Neste contexto de déficit, emerge no âmbito municipal a Política de Bonificação por Resultados Educacionais, instituída pela Lei Municipal nº 7.686, de 18 de outubro de 2024, e regulamentada pelo Decreto nº 61.353, de 28 de abril de 2025, em conjunto com a Portaria SEMED nº 378/2025. Seu objetivo declarado é “valorizar os profissionais da educação” e “melhorar os indicadores de qualidade do ensino” (Lei 7.686/2024, Art. 1º), buscando resolver o problema público da baixa eficiência educacional medida por avaliações externas, apoiando-se no compromisso com a educação de qualidade e no estímulo à meritocracia. Tais termos não são neutros; eles se inserem na lógica da accountability gerencial definida por Afonso (2009) como um sistema que, ao se apoiar predominantemente em testes padronizados e rankings, opera uma “despolitização e tecnificação

das formas tendencialmente dominantes de accountability” (Afonso, 2009, p. 14), por meio das relações educativas, dando ênfase na meritocracia, individualizando a responsabilidade pelos resultados, transferindo para professores e escolas a culpa por problemas sistêmicos.

Portanto, programas como este de bonificação representam o ponto de ligação entre a lógica gerencial e as ações concretas, tendo consequências diretas sobre os atores envolvidos. Assim, a prefeitura de São Luís converte os dados quantitativos das avaliações em larga escala (como o SAEB e o SEAMA) em consequências materiais diretos para as escolas, sob a forma de premiações financeiras. Essa performance na valorização do docente envolve formação sólida, carreira e condições de trabalho, Hypolito (2015, p. 530) critica as políticas que reduzem a valorização à bonificação por resultados, defendendo que “a valorização docente implica em uma carreira consistente, em uma remuneração salarial digna e uma formação sólida, além da garantia de boas condições de trabalho.”

3.1. MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE E CONTROLE PROCESSUAL: A GOVERNANÇA POR CONDICIONALIDADES

A concessão do “Prêmio de Desempenho Educacional – Educa São Luís” está longe de ser automática, exigindo o cumprimento simultâneo e obrigatório de duas dimensões interligadas: a Dimensão dos Resultados e a Dimensão dos Processos. Essa arquitetura de dupla condicionalidade transforma a bonificação em um mecanismo de governança que vincula a premiação financeira a uma adesão restrita a protocolos específicos.

Na primeira dimensão, a escola deve atingir metas de proficiência definidas, correspondentes aos padrões “Adequado” ou “Avançado” no SEAMA ou às metas do IDEB.

Conforme a publicação oficial do sistema avaliativo, os “Padrões de desempenho [são] intervalos da escala de proficiência correspondentes ao desenvolvimento de determinadas habilidades e competências, nos quais estão alocados estudantes com desempenho similar” (Maranhão, 2019, p. 39). Paralelamente, a Dimensão dos Processos requer que a escola e seus profissionais adiram a um conjunto detalhado de rotinas e procedimentos, estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 61.353/2025 e minuciosamente regulamentados pela Portaria SEMED nº 378/2025.

Para sequer ingressar no ciclo de avaliação para a bonificação, a unidade de ensino deve satisfazer critérios preliminares de elegibilidade (ou “porta de entrada”), conforme o Decreto: 1) taxa mínima de participação de 90% (noventa por cento) dos estudantes em todas as avaliações do SEAMA (Art. 3º, II); 2) atendimento aos critérios nacionais do INEP para divulgação dos resultados do SAEB (Art. 3º, III); 3) matrícula mínima de 10 (dez) estudantes em turmas regulares nos anos avaliados (Art. 3º, I); e 4) comprovação de, no mínimo, 06 (seis) meses de exercício contínuo do servidor na unidade de ensino premiada (Art. 7º).

Contudo, são as condicionalidades processuais contínuas, estabelecidas pela Portaria SEMED nº 378/2025, que efetivamente atrelam o prêmio à conformidade com rotinas administrativas e pedagógicas ao longo de todo o ano letivo. Dentre estas condicionalidades, destacam-se: a) frequência mínima de 75% para professores e 90% para gestores nas formações continuadas promovidas ou validadas pela SEMED (Art. 4º, I e Parágrafo único, I); b) frequência regular e efetivo exercício das funções (Art. 4º, II e Art. 5º, I); c) registro regular e em tempo hábil de informações pedagógicas e administrativas nos sistemas institucionais, especialmente a frequência dos estudantes e dados de aplicação de avaliações (Art. 4º, III); e d) para

gestores, o cumprimento de responsabilidades administrativas como o fechamento de atas e o acompanhamento sistemático para assegurar a qualidade e pontualidade do lançamento de dados pela equipe (Art. 4º, Parágrafo único, III). A Portaria é taxativa ao estabelecer que o não cumprimento de qualquer critério “implicará na inabilitação automática do profissional ou da unidade escolar ao recebimento do Prêmio, mesmo que as metas de aprendizagem tenham sido atingidas” (Art. 7º).

Essa lógica operacional tem implicações diretas na distribuição dos benefícios. A legislação especifica um leque de profissionais elegíveis que vai além do corpo docente, incluindo gestores, equipe de apoio pedagógico e técnicos da SEMED. A lógica financeira, porém, é seletiva: o valor fixo de R\$ 6.000,00 por profissional está vinculado à categoria de meta atingida (Art. 6º do Decreto), e a premiação é concedida por categoria específica (SEAMA Alfabetização, Anos Iniciais, Anos Finais, IDEB Anos Iniciais, IDEB Anos Finais), conforme Arts. 2º e 3º da Portaria. Isso significa que uma escola pode ser premiada apenas no 5º ano, fazendo com que somente os professores dessa etapa recebam o benefício, aprofundando diferenciações internas.

O instrumento de governança por condicionalidades, ao operar sob essa lógica, pode gerar efeitos perversos. Ao focar recursos e esforços nas séries “foco” (5º e 9º anos), pode segregar o ensino e gerar tensões intraescolares, incentivando até a mobilidade docente para turmas com maior potencial de bonificação. A fachada do “mérito coletivo”, criada pela inclusão de gestores e equipe de apoio, torna-se uma cortina de fumaça para uma hierarquização financeira concreta que distingue claramente quem é e quem não é valorizado monetariamente dentro da mesma comunidade escolar.

O programa vai além de um simples estímulo financeiro, o governo, neste

caso, instrumentaliza a bonificação como um dispositivo de controle que alinha o comportamento dos atores escolares a um padrão operacional específico, submetendo a autonomia da unidade escolar a diretrizes e mecanismos centralizados. A estratégia da bonificação funciona simultaneamente como incentivo e como ferramenta de exclusão, condicionando o benefício à obediência a um modelo de gestão que, paradoxalmente, pode fomentar a distorção de práticas. Como adverte Afonso (2015, p. 1323), sistemas de governança baseados em números e rankings podem induzir “práticas de corrupção em educação [...] anulando completamente as expectativas legítimas em torno da transparência dos processos educacionais e das decisões políticas”.

As condicionalidades processuais imbuídas nessa perspectiva de avanço da educação, como frequência em formações, registro de dados, cumprimento de prazos, evidenciam que o programa opera menos como incentivo à melhoria da aprendizagem e mais como instrumento de controle e padronização das rotinas escolares. Nessa direção, Freitas (2018, p. 77-78) alerta que “a introdução da lógica empresarial vai criando novas exigências para as escolas públicas [...] que as tornam objeto de sanção/redirecionamento de sua atuação e até mesmo de seu fechamento, transformando-as em mais terceirizadas”. A autonomia docente e a gestão democrática cedem lugar à obediência a protocolos externos, sob pena de exclusão do benefício.

4. DISCUSSÃO: ENTRE A RESPONSABILIZAÇÃO E A APROPRIAÇÃO PEDAGÓGICA

4.1. A lógica da accountability e os incentivos financeiros

O arranjo institucional do Programa Educação São Luís, ao articular metas de desempenho, avaliações em larga escala e incentivos

financeiros diretos, inscreve-se de forma inequívoca no paradigma da accountability educacional de orientação gerencial. Tal paradigma, conforme problematizado por Afonso (2009; 2015), desloca o eixo da política educacional da garantia estrutural do direito à educação para a responsabilização dos atores escolares pelos resultados mensuráveis, produzindo uma racionalidade na qual o desempenho passa a operar como principal critério de legitimação das ações públicas.

Nesse contexto, a bonificação por resultados assume dupla função: por um lado, apresenta-se como mecanismo de valorização docente; por outro, consolida-se como instrumento de indução comportamental, orientando práticas pedagógicas, administrativas e organizacionais das escolas. A responsabilização, portanto, não se limita à aferição de resultados, mas se estende ao controle dos processos, como evidenciado pela ampla gama de condicionalidades que regulam o acesso ao prêmio. Tal configuração reforça uma lógica de governança que transforma a autonomia pedagógica em adesão regulada a protocolos definidos centralmente. Como colocado por Freitas (2018, p.141), “A política de testar e punir apenas cria condições para se privatizar a educação, através de avaliações estreitas e da tentativa de desgastar a imagem da educação pública e encontrar uma justificativa para transferi-la à iniciativa privada”. Essa responsabilização verticalizada e autoritária, ao transferir para professores e gestores a culpa por problemas estruturais, ignora a complexidade dos fatores que incidem sobre o processo educativo. A qualidade do ensino não pode ser mensurada apenas por resultados em testes padronizados, pois depende de um conjunto complexo de fatores que envolvem condições de trabalho, financiamento adequado e enfrentamento das desigualdades socioeconômicas.

A literatura crítica tem apontado que políticas

dessa natureza tendem a produzir uma inflexão no sentido atribuído às avaliações educacionais. Em vez de constituírem instrumentos de diagnóstico e reflexão pedagógica, os resultados passam a ser apropriados prioritariamente como dispositivos de ranqueamento e acesso a recompensas financeiras (Ball, 2012; Freitas, 2014). No caso do Educa São Luís, essa inflexão é intensificada pela materialidade do incentivo, uma vez que o desempenho avaliado se converte diretamente em ganho monetário individual ou setorial, reforçando uma racionalidade competitiva no interior da escola.

Essa dinâmica coloca em evidência a tensão central entre responsabilização e apropriação pedagógica. Enquanto o discurso oficial do programa sustenta que os dados das avaliações devem subsidiar o planejamento pedagógico e a melhoria da aprendizagem, o desenho do sistema cria condições objetivas para que tais dados sejam compreendidos como moeda de troca, isto é, como meio para obtenção da bonificação. Nesse cenário, o risco não reside apenas no estreitamento curricular ou no ensino voltado para o teste, mas na ressignificação do próprio sentido da avaliação, que deixa de operar como ferramenta formativa para assumir caráter performativo e regulador.

Além disso, a individualização e a segmentação da premiação, ao distinguirem etapas, séries e categorias profissionais, tendem a fragmentar o coletivo escolar, enfraquecendo práticas colaborativas e reforçando desigualdades internas. A responsabilização, longe de se constituir como um mecanismo de fortalecimento institucional, passa a incidir de forma seletiva, desconsiderando as condições desiguais de oferta, o perfil socioeconômico dos estudantes e os limites estruturais do sistema municipal de ensino.

Dessa forma, a política de bonificação analisada revela-se menos como estratégia de valorização docente em sentido amplo — que

pressuporia carreira estruturada, remuneração digna e condições adequadas de trabalho — e mais como um dispositivo de regulação gerencial, alinhado a uma concepção restrita de qualidade educacional. O desafio que se impõe, portanto, não é apenas o de aperfeiçoar os mecanismos de avaliação, mas o de reorientar o uso dos resultados, de modo que estes possam ser apropriados pedagogicamente pelas escolas, sem que estejam subordinados à lógica da recompensa financeira e da culpabilização dos profissionais.

4.2 Potenciais distorções: foco em testes, reducionismo, pressão sobre professores

A implementação do Programa Educa São Luís, ao vincular premiações financeiras a resultados específicos em avaliações padronizadas, expõe os profissionais da educação a pressões significativas e produz potenciais distorções pedagógicas. Conforme evidenciado por Afonso (2015), sistemas de accountability centrados em testes e rankings tendem a gerar práticas de ensino orientadas prioritariamente para a preparação dos estudantes para avaliações, em detrimento de um currículo mais amplo e integral.

Freitas (2018), ao abordar a vinculação dos salários dos professores aos resultados obtidos pelos alunos em avaliações padronizadas, apresenta o estudo realizado pela Rand Education e pelo American Institutes for Research (Stecher et al., 2018). A pesquisa, conduzida ao longo de seis anos com financiamento da Fundação Bill Gates, avaliou o programa “Intensive Partnerships for Effective Teaching” e concluiu que a vinculação da remuneração docente ao desempenho dos alunos não produziu melhorias significativas na aprendizagem. Essa conexão entre salários e resultados, como ressalta Freitas (2018, p. 110), constitui “uma pedra angular no pensamento da reforma empresarial da educação que insiste em que o pagamento do magistério deve depender, em parte pelo menos,

dos resultados obtidos com os alunos em testes”, e que os professores que não corresponderem às metas devem ser substituídos por outros mais “eficientes”. No Brasil, o estado de São Paulo gastou bilhões em bônus sem melhoria do aprendizado, o que reforça a tese de que tais políticas atendem mais a uma agenda de controle do que à efetiva valorização docente.

No caso do Educa São Luís, a concentração da bonificação em etapas específicas do ensino — como o 5º e o 9º anos — cria incentivos para que escolas priorizem essas séries, relegando outras turmas a menor atenção pedagógica. Essa segmentação pode provocar redução do foco educacional, reforçando desigualdades internas e fragmentando a experiência escolar dos estudantes. A lógica do teste padronizado reduz a complexidade do processo educativo a competências mensuráveis, estabelecendo um parâmetro estreito de qualidade, que não contempla habilidades socioemocionais, criatividade, pensamento crítico ou desenvolvimento integral.

Além disso, a pressão associada à obtenção de resultados mensuráveis recai de forma direta sobre os docentes e gestores. A exigência de cumprimento de condicionalidades processuais — frequência em formações continuadas, registro correto e tempestivo de dados, observância de rotinas pedagógicas e administrativas — transforma o trabalho escolar em uma constante vigilância por desempenho. Essa tensão pode gerar efeitos negativos sobre o clima organizacional, a motivação profissional e a autonomia docente, aumentando riscos de estresse ocupacional e desvalorização do conhecimento tácito que não é mensurado pelas avaliações.

Por fim, a centralidade do teste como critério de bonificação tende a reduzir a avaliação a um instrumento de recompensa, em detrimento de sua função formativa. Assim, a lógica do programa, ao condicionar ganhos financeiros ao

desempenho em avaliações externas, contribui para a adoção de práticas pedagógicas reativas, cujo objetivo primário é atender a padrões quantitativos, e não promover aprendizagem significativa e sustentável.

4.3. O desafio da apropriação: os resultados das avaliações como insumo para a melhoria do ensino vs. Como moeda de troca para bonificação

O dilema central aparente em sua lógica de funcionamento, é a tensão entre a utilização dos resultados das avaliações como insumo pedagógico e sua instrumentalização como moeda de troca para bonificação. Por um lado, os dados do SEAMA e do IDEB possuem potencial para subsidiar o planejamento didático, identificar lacunas de aprendizagem e orientar intervenções pedagógicas contextualizadas, configurando uma apropriação formativa que fortalece a prática docente e a qualidade do ensino (Freitas, 2014; Ball, 2012).

Por outro lado, ao vincular diretamente a performance em avaliações a incentivos financeiros, o programa cria um cenário em que os resultados passam a ser percebidos como recompensa material, deslocando seu sentido pedagógico original. Nesse contexto, a avaliação deixa de ser instrumento de reflexão coletiva sobre o aprendizado dos estudantes e torna-se mecanismo de regulação do comportamento docente, alinhado à lógica da accountability gerencial e da meritocracia (Afonso, 2009; Hypolito, 2015).

A tensão entre esses dois usos potenciais evidencia desafios estruturais e culturais. Em escolas que já enfrentam desigualdades socioeconômicas e limitações de infraestrutura, a priorização do prêmio sobre a aprendizagem pode exacerbar práticas de ensino voltadas para o teste, estreitar o currículo e reforçar desigualdades internas. A percepção de que os

dados têm valor monetário imediato pode, ainda, induzir estratégias voltadas exclusivamente à maximização da performance em detrimento do desenvolvimento integral dos estudantes.

Assim, a apropriação pedagógica dos resultados avaliativos depende não apenas da existência de mecanismos normativos, mas da construção de condições institucionais e formativas que permitam às escolas interpretar, analisar e utilizar os dados de maneira crítica e orientada à melhoria do ensino. O desafio é, portanto, equilibrar responsabilização e incentivo financeiro com a autonomia pedagógica e a função formativa das avaliações, evitando que o valor do aprendizado seja subordinado à lógica da recompensa monetária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Educa São Luís, à luz da literatura crítica sobre políticas de accountability educacional, permite evidenciar que sua arquitetura institucional está fortemente ancorada em uma racionalidade gerencial, na qual avaliação em larga escala, metas de desempenho e incentivos financeiros operam de forma integrada como mecanismos de regulação do trabalho escolar. Ao longo da discussão, demonstrou-se que essa configuração desloca o sentido da avaliação educacional de uma perspectiva formativa e diagnóstica para uma lógica performativa, orientada pela mensuração de resultados e pela responsabilização dos atores escolares.

No que se refere à lógica da accountability e aos incentivos financeiros, observou-se que a bonificação por desempenho, embora apresentada no discurso oficial como estratégia de valorização docente, assume predominantemente a função de indução comportamental. Ao condicionar o acesso ao prêmio ao cumprimento de metas e

condicionalidades processuais, o programa restringe a autonomia pedagógica das escolas, transformando-a em adesão regulada a protocolos centralmente definidos. Tal dinâmica reforça uma concepção restrita de qualidade educacional, centrada em indicadores quantitativos, e minimiza a complexidade dos processos de ensino e aprendizagem.

As potenciais distorções decorrentes dessa lógica tornam-se particularmente visíveis na centralidade atribuída aos testes padronizados. A priorização de determinadas etapas e séries, a redução curricular e a intensificação da pressão sobre professores e gestores configuram efeitos colaterais recorrentes em políticas de responsabilização de alto impacto. Esses efeitos não apenas tensionam o cotidiano escolar, mas também fragilizam práticas colaborativas, aprofundam desigualdades internas e comprometem a construção de um projeto pedagógico coletivo e integral.

O dilema entre a apropriação pedagógica dos resultados avaliativos e sua instrumentalização como moeda de troca para bonificação sintetiza o principal desafio do programa. Embora os dados produzidos pelas avaliações externas possuam potencial para subsidiar o planejamento pedagógico e orientar intervenções qualificadas, o vínculo direto entre desempenho e recompensa financeira tende a ressignificar esses resultados como valor econômico imediato. Nesse contexto, a avaliação perde sua função formativa e passa a operar como dispositivo de controle e regulação do trabalho docente. Fica evidente, portanto, que, mesmo quando apresentado como mecanismo de valorização, o modelo de bonificação por resultados reproduz a lógica excludente e individualista que caracteriza a reforma empresarial. Diante do exposto, cabe recuperar a advertência ética de Luiz Carlos de Freitas (2018, p. 125-126):

Não parece ético que a educação seja colocada a serviço dos interesses [...] do empresariado e suas fundações. [...] o nível de questionamento posto à reforma empresarial da educação recomenda que ela seja mantida fora das escolas e da política pública. (Freitas, 2018, p. 125-126).

Diante desse cenário, conclui-se que o desafio central não reside apenas no aperfeiçoamento técnico dos instrumentos avaliativos ou na calibragem dos incentivos financeiros, mas na redefinição do lugar que a avaliação ocupa na política educacional municipal. Reorientar o Programa Educa São Luís implica fortalecer condições institucionais, formativas e materiais que possibilitem às escolas uma apropriação crítica e pedagógica dos dados, desvinculada da lógica de culpabilização e da recompensa

monetária. Somente assim será possível tensionar o paradigma da accountability gerencial e avançar na construção de uma política educacional comprometida com a garantia do direito à educação, a valorização docente em sentido amplo e a promoção de uma aprendizagem significativa e socialmente referenciada.

Pesquisas posteriores podem investigar, por meio de abordagens qualitativas, como professores e gestores da rede municipal de São Luís percebem e reagem às condicionalidades do programa, bem como analisar os efeitos de médio prazo na organização do trabalho pedagógico e na qualidade da educação oferecida, especialmente em escolas localizadas em territórios de maior vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/rle/n13/13a02.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação**. Educação e Pesquisa, v. 41, n. spe, p. 1313-1326, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/ckxNpRZNL4rNfNVsrZTWn4L/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2026.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2024. 625 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.
- COSTA, Marciane Martins. **Formação continuada de professores da rede municipal de São Luís: uma análise sobre o programa educar pra valer**. 2025. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2025. Disponível em: <https://www.ppge.uema.br/wp-content/uploads/2026/04/DISSERTACAO-FINAL-E-PRODUTO-DE-MARCIANE-MARTINS-COSTA-1.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2026.

FILHO, José Camilo dos Santos; GAMBOA, Silvio Sánchez (org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HYPOLITO, Álvaro Luiz M. **Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho**. Cadernos Cedes, v. 35, n. 97, p. 517-534, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/MBxtWzyDKPwx8N3LL9f74pM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2026.

LOURENÇO, Flávia Oliveira e Assis; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. MATERIALIZAÇÃO DAS METAS DO PNE 2014-2024: avanços e desafios atinentes à formação e valorização docente no Brasil. **Revista Nova Paideia - Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa**, v. 6, n. 3, p. 481-492, 2024. Disponível em: <https://ojs.novapaideia.org/index.php/RIEP/article/view/556>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Revista do Sistema: SEAMA 2019 – Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão**. Juiz de Fora: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), 2019. v. 3. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Revista-do-Sistema-SEAMA-2019.pdf> Acesso em: 10 jan. 2026.

SÃO LUÍS (MA). **Lei nº 7.686, de 18 de outubro de 2024**. Institui o Programa “Educa São Luís”, e dá outras providências. Diário Oficial de São Luís, 18 out. 2024. Edição nº 815/XLIV. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/26751/lei-n-7686-de-18-de-outubro-de-2024>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SÃO LUÍS (MA). **Decreto nº 61.353, de 28 de abril de 2025**. Institui o “Prêmio de Desempenho Educacional – Educa São Luís” para os profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas funções na Rede Municipal de Ensino de São Luís, e dá outras providências. Diário Oficial de São Luís, 28 abr. 2025. Edição nº 094/XLV. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/35288>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SÃO LUÍS (MA). Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Portaria nº 378, de 5 de setembro de 2025**. Dispõe sobre a definição das metas das Unidades de Educação Básica da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís e estabelece os critérios complementares para elegibilidade ao “Prêmio de Desempenho Educacional – Educa São Luís”. Diário Oficial de São Luís, 5 set. 2025. Edição nº 218/XLV. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/42485>. Acesso em: 10 jan. 2026.

TECHER, B. M. et al. (2018). **Improving teaching effectiveness: Final Report**. RAND Education. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2200/RR2242/RAND_RR2242z2.addendum.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Dispositivos de accountability na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, v. 19, n. 60, p. 469-493, 2019. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-416x2019000100469&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jan. 2026.